

**URBANISTICA TRE – QUADERNO N. ?
ROMA, “CITTÁ FAI-DA-TE”**

Indice generale

Introduzione generale. Un sistema socio-economico e un sistema di costruzione della città – di Carlo Cellamare

Processi di auto-costruzione della città – di Carlo Cellamare

Valutazione quantitativa dell’abusivismo nel Comune di Roma – di Dario Colozza

Vetero – liberismo di borgata. Urbanistica e attivazione degli abitanti nella “città da ristrutturare”. I casi delle borgate Morena e Centrone – di Alessandro Coppola

The Illegal Master Plan and Everyday Life. Valle Borghesiana si racconta – di Alessandro Lanzetta e Antonella Perin

Introduzione generale. Un sistema socio-economico e un sistema di costruzione della città

Carlo Cellamare

Il presente Quaderno intende illustrare e discutere criticamente i processi, le forme e le dimensioni dell'abusivismo romano, all'interno del più ampio quadro dei processi di "auto-costruzione" e di "autogestione" che caratterizzano fortemente la città di Roma¹. Il fenomeno assume ancor più rilevanza non solo per la sua enorme portata (spesso sottovalutata nel governo della città) ma anche per il fatto che è caratterizzante una delle più importanti capitali di un Paese occidentale, dall'economia capitalista avanzata. Roma è l'incrocio di culture e di modelli di governo urbano: tra l'Occidente avanzato ed il Sud globale, tra il Mediterraneo e l'Unione Europea, ecc.

L'abusivismo non è più, infatti, semplicemente la modalità di risposta al problema della casa, e al problema abitativo in generale, a fronte dell'incapacità dell'amministrazione pubblica e del sistema nel suo complesso di fornire una soluzione adeguata. Né riguarda soltanto le classi più povere della città.

L'abusivismo è un vero e proprio sistema di costruzione della città. Esso si è articolato e stratificato nel tempo, andando a definire storicamente una serie di punti di equilibrio con le politiche urbane pubbliche, che non solo lo hanno tollerato ma lo hanno accettato come uno dei processi di sviluppo insediativo (e non solo tramite la successione dei condoni edilizi). Peraltro si tratta di uno dei più rilevanti di tali processi insediativi, se si pensa (come verrà illustrato successivamente) che più di un terzo dell'edilizia residenziale ha quella origine e ben più di un terzo della popolazione romana vive in "aree di origine abusiva".

D'altra parte, è un processo di costruzione della città fortemente improntato al protagonismo degli abitanti-costruttori (e ora gestori), con tutta l'ambiguità che questa affermazione può contenere e che verrà dipanata successivamente, nei differenti articoli.

È interessante quindi rileggere questo fenomeno, al di là dei giudizi di valore e di merito, sullo sfondo di una modalità complessiva di governo della città, dove l'arretratezza del modello di sviluppo e dell'imprenditoria romana (che trova nella valorizzazione della rendita e nel ciclo edilizio una delle sue principali attività) si intreccia con un neoliberalismo che potrebbe essere definito "incontrollato", dentro il processo di finanziarizzazione della città, dove i processi di auto-costruzione degli abitanti (che aprono a forme "partecipative") si intrecciano con una sorta di *laissez faire* diffuso, dove il "pubblico" (in una confusione ormai consolidata su quello che è il confine tra "interesse pubblico" e "interesse privato") è essenzialmente concentrato sulla gestione dell'intermediazione tra soggetti (intermediazione che è politica, ma anche e soprattutto economico-finanziaria) al di fuori di qualsiasi disegno politico o di un progetto per la città.

Ancor più, si può affermare, ed è chiaro il peso di tale considerazione, che l'abusivismo è un sistema socio-economico estremamente rilevante dentro l'economia della città e la sua strutturazione sociale. Il coinvolgimento di tanti soggetti diversi, il ruolo dei proprietari dei terreni e lottizzatori abusivi ed ora il sistema di gestione tramite i consorzi e le loro associazioni rappresentano un sistema socio-economico strutturante la città.

Il Quaderno intende ricostruire soprattutto i caratteri più recenti di questo fenomeno, pur contestualizzandoli nella sua evoluzione storica, dandone anche una quantificazione, aspetto mai trattato e mai pubblicizzato, esito di una recente ricerca. I contributi non si fermeranno a valutarne gli aspetti quantitativi, ma anche i problemi di pianificazione e recupero (con il fenomeno recente dei "toponimi", così come dei PRINT che interessano queste aree), di definizione dei soggetti e di gestione (l'esperienza dei Consorzi di Autorecupero, ecc.), di assetto urbano.

Il contributo iniziale di Carlo Cellamare permetterà di leggere il complessivo processo di auto-costruzione della città, con una particolare attenzione alla questione dei consorzi di auto-recupero. Il contributo di Dario Colozza focalizzerà l'attenzione sulle metodologie e sulle analisi quantitative del fenomeno. I successivi contributi "scenderanno" sui territori, ma per evidenziare alcuni caratteri generalizzabili dei

¹ Un recente progetto, che ha visto collaborare ricercatori urbani e sociali ed artisti di diverse provenienze (italiani, svizzeri, austriaci e tedeschi), ha sviluppato una ricerca interdisciplinare sul tema della città auto-costruita, dal titolo "Self-Made Urbanism in Rome", ed è stata finanziata dall'istituto NGBK - Neue Gesellschaft für Bildende Kunst di Berlino. Il sito, cui si rimanda, è www.smur.eu. La mostra, che illustra gli esiti del progetto, è stata inaugurata a Berlino il 13.9.2013. Informazioni più dettagliate sono nel contributo di Alessandro Lanzetta e Antonella Perin.

processi. In particolare, Alessandro Coppola svilupperà una lettura critica della realtà di Morena e Centrone e dei relativi consorzi di auto-recupero, in rapporto alle culture politiche e di governo della città. Infine, Antonella Perin e Alessandro Lanzetta, forti anche di una lunga esperienza sul campo e con particolare riferimento alla vicenda dei “toponimi”, ricostruiranno la storia di Valle Borghesiana, i processi di pianificazione e riqualificazione, le spazialità che si producono in questi territori.

Processi di auto-costruzione della città

Carlo Cellamare

L'evoluzione storica dei processi di auto-costruzione a Roma

La vicenda dell'abusivismo romano è una lunga storia, e non si intende qui ricostruirne l'intero percorso². Piuttosto si intende concentrare l'attenzione sulla fase più recente.

La fase attuale deve però essere brevemente contestualizzata nel percorso storico, poiché ci troviamo in un contesto molto diverso da quello in cui ha avuto origine il fenomeno e i processi di auto-costruzione hanno caratteri molto diversi, anche se sovrapposti tra di loro. Abbiamo cioè a che fare con una stratificazione di forme diverse di abusivismo e auto-costruzione, peraltro con un'evoluzione di quelle originarie.

Il fenomeno, che ha avuto origine ben prima della guerra, è andato crescendo negli anni del secondo dopoguerra arrivando ad essere un fenomeno esplosivo, tuttora non esaurito. Esso si colloca, originariamente, all'incrocio di tre situazioni:

- L'esplosione della domanda abitativa, dovuta al rapido inurbamento di grandi masse di popolazione, e che non trovava soddisfacimento nel mercato della casa esistente e nelle politiche pubbliche;
- L'incapacità dell'amministrazione pubblica sia di dare una risposta adeguata a tale domanda abitativa, ad esempio attraverso la realizzazione di edilizia economica e popolare (che pure è stato il programma più vasto in Italia), sia in termini di capacità di governare o anche semplicemente gestire (o controllare) il fenomeno;
- L'attività speculativa dei proprietari dei terreni, ovvero la lottizzazione e la vendita abusive dei propri terreni, truffando i nuovi abitanti, sapendo che le operazioni erano illegali, e tutelandosi legalmente in tutti i modi. L'operazione dei lottizzatori è stata indubbiamente sistematica ed intenzionale.

La vicenda dell'abusivismo quindi si lega strettamente, almeno nelle sue fasi iniziali, alla lotta per la casa.

La vicenda peraltro è evoluta nel tempo e si è assistito ad ondate successive dello sviluppo della città abusiva, tendenzialmente collocate su anelli sempre più esterni nella città insediata e nella campagna.

Il fenomeno è andato progressivamente evolvendo non solo per la trasformazione del modello abitativo e delle esigenze dei nuovi abitanti, ma anche per l'azione della speculazione edilizia, nonché grazie a tre successivi "condoni edilizi" (L. 47/1985, L. 724/1994, L. 326/2003), che hanno innescato un meccanismo di accettazione implicita e tacita del processo abusivo di sviluppo urbano, che non ha certo contenuto il fenomeno quanto creato aspettative di successivi condoni e connesse legalizzazioni. Il processo abusivo è diventato una modalità ordinaria di sviluppo insediativo e finanche di speculazione edilizia.

L'abusivismo oggi non è più quindi semplicemente una risposta alla domanda abitativa per classi povere.

Alcune indagini, sviluppate sulla base delle attività svolte tra il 1999 e il 2008 dall'Ufficio antiabusivismo del Comune di Roma (Lico, 2009), individuano ben quattro tipologie diverse di abusivi, che si sono succedute nel tempo e che oggi si ritrovano stratificate contemporaneamente sui territori:

- prima generazione: l'abusivo semplice;
- seconda generazione: l'abusivo speculatore;
- terza generazione: l'abusivo scientifico;
- quarta generazione: l'abusivo arrogante.

L'abusivismo è cioè evoluto dall'essere "abusivismo per necessità" (spesso legato a costruzioni fatiscenti, se non addirittura a baracche e, comunque, in generale, prive dei servizi essenziali), ad un abusivismo "di convenienza", che mirava alla realizzazione a costi accessibili di abitazioni qualificate, dotate spesso di giardino, pensate per un modello di abitare maggiormente benestante o per rispondere alle esigenze future dei figli e alla moltiplicazione dei nuclei familiari (ville, villette ed altri edifici monofamiliari; palazzine o altri edifici bifamiliari o plurifamiliari); per passare poi ad una attività speculativa (realizzazioni di palazzine e altri edifici plurifamiliari) dove il costruttore non è necessariamente anche l'abitante e fruitore dell'edificio e dove la destinazione d'uso non è solamente residenziale (si tenga conto che, con l'andare del tempo,

² Una ricostruzione ampia del fenomeno, delle politiche e degli strumenti di pianificazione che hanno cercato di gestirlo, fino ai nostri giorni è in Cellamare (2010) e in Cellamare, Perin (2010). In questi testi si fa riferimento anche all'ampia letteratura che, soprattutto negli anni '70 e '80, ha affrontato la questione (e che comunque viene riportata anche nei riferimenti bibliografici di questo articolo), mentre più recentemente sono ben scarsi i contributi sull'argomento. Sempre utile il riferimento a Rossi (2000).

sono state realizzate in forma abusiva anche edifici ed aree industriali, artigianali e commerciali); per arrivare infine a forme organizzate ed “industrializzate” di speculazione edilizia, supportate da *équipe* con tecnici specializzati ed avvocati.

Le “dimensioni” del fenomeno

Una recente ricerca (Cellamare, Colozza, 2013) ha cercato di ricostruire le “dimensioni” del fenomeno, prendendo in considerazione la stratificazione delle diverse ondate di abusivismo, per come sono state registrate dai successivi strumenti di pianificazione:

- Le zone F1 come perimetrare dal PRG del 1962-65 (“ristrutturazione urbanistica – aree parzialmente edificate”). Le zone F1 sono quelle che hanno subito più profonde trasformazioni e ora fanno parte per lo più della città consolidata;
- Le zone O (“recupero urbanistico”) come perimetrare dalla Variante al PRG adottata nel 1978 e approvata nel 1983 (ultimi atti deliberativi approvati nel 1988) e che hanno dato origine ad una successiva fase estremamente complicata e non ancora definitivamente conclusa di piani e interventi di recupero;
- I “toponimi”. Come noto si tratta di aree il cui perimetro è indicato in prima istanza nel piano regolatore del 2008, rimandando all’approvazione del piano recupero l’individuazione esatta della perimetrazione definitiva (in ragione del fatto che aree ulteriori potrebbero essere ricomprese all’interno del perimetro per realizzare servizi, attrezzature e standard urbanistici altrimenti difficili da realizzare). La manovra dei “toponimi” è una vicenda molto complessa. Attualmente non è stato approvato alcun piano, ma ne sono in fase di elaborazione ed adozione un numero molto significativo³.

In ragione delle vicende storiche e dei processi insediativi, delle successive forme di pianificazione e di gestione che le hanno trattate, dei condoni e delle più recenti politiche, le aree abusive hanno origini e caratteri diversi e hanno subito successivi processi di recupero, riqualificazione, inglobamento nella città strutturata e consolidata. Sono state soggette a profonde trasformazioni e molte di queste sono oggi inserite anche nei PRINT (programmi integrati), programmi di riqualificazione urbana previsti dal PRG del 2008. Si tratta quindi di brani di città che si possono anche essere profondamente trasformati nel tempo, risultando inseriti oggi in parti di città di diversa natura. Lo studio si è quindi dovuto limitare a individuare quelle parti di città che sono nate originariamente come aree abusive e che hanno condizionato (e condizionano tuttora) lo sviluppo successivo della città. Per questo si preferisce parlare di “aree di origine abusiva”.

Lo studio ha poi valutato la portata territoriale del fenomeno in relazione alle superfici, agli usi dei suoli e alla popolazione interessata. Rimandando allo studio citato (e al successivo contributo di Dario Colozza) per quanto riguarda gli approfondimenti, si riportano qui sinteticamente alcuni risultati.

Tab. 1: Percentuali delle aree “artificializzate”, di tessuto urbano e di agricolo e naturale nelle “aree di origine abusiva” rispetto alle aree corrispondenti dell’intero territorio del Comune di Roma

Totale “aree di origine abusiva” (Toponimi + Zone O + F1)	Percentuali
Percentuale “Artificializzato non tessuto urbano” del Totale “Aree di origine abusiva” su “Artificializzato non tessuto urbano” totale da Urban Atlas	6%
Percentuale “Tessuto urbano” del Totale “Aree di origine abusiva” su “Tessuto urbano” totale nel Comune di Roma secondo Urban Atlas	37%
Percentuale “Artificializzato” complessivo del Totale “Aree di origine abusiva” su “Artificializzato” complessivo totale nel Comune di Roma secondo Urban Atlas	20%
Percentuale “Agricolo e naturale” del Totale “Aree di origine abusiva” su “Agricolo e naturale” totale nel Comune di Roma secondo Urban Atlas	3%

I dati riportati in tabella chiariscono che, se prendiamo in considerazione le sole aree corrispondenti a tessuti urbani (prevalentemente residenziali), il rapporto tra le “aree di origine abusiva” (o, meglio, le aree

³ Il contributo di Alessandro Lanzetta e Antonella Perin tornerà più ampiamente sulla questione.

di tessuti urbani ricadenti in “aree di origine abusiva”) e le aree urbanizzate totali del Comune di Roma (o, meglio, le aree totali di tessuti urbani del Comune di Roma) corrisponde al 37%; un valore veramente notevole in assoluto, quasi clamoroso, che testimonia la particolare rilevanza del fenomeno: ben più di un 1/3 dei tessuti urbani residenziali di Roma è “di origine abusiva”.

Viceversa le aree “artificializzate” non corrispondenti a tessuti urbani e ricadenti all’interno di “aree di origine abusiva” rappresentano solo il 6% del totale. Mancano evidentemente (o sono estremamente carenti) all’interno di queste aree tutti gli elementi tipici dell’urbanizzazione primaria e secondaria, nonché le infrastrutture, le attrezzature e i servizi di livello superiore (tutto quello che tradizionalmente costituisce una città consolidata attrezzata e avanzata). Un livello quindi di “urbanizzazione” che può essere definito “inferiore”, a conferma (ma il valore rappresenta una conferma particolarmente pesante) di quanto ovviamente già noto, dalla semplice osservazione sul campo. Se ci è permessa la semplificazione, a fronte di un 37% di aree destinate a urbanizzazione residenziale c’è solo un 6% delle strutture che fanno tradizionalmente “città attrezzata”: ne risulta quindi una “città incompleta” o “sottodotata”.

Prendendo in considerazione il valore complessivo delle aree “artificializzate”, la percentuale rispetto alle aree “artificializzate” dell’intero Comune di Roma scende al 20%.

Per quanto riguarda la popolazione interessata, nel 2001 (dati Istat) la popolazione residente totale nel Comune di Roma era di 2.546.804 abitanti e il totale della popolazione residente in “aree di origine abusiva” era ben di 946.195 abitanti, con un rapporto quindi del 41%. La tabella successiva specifica poi il numero di abitanti residenti nelle diverse tipologie di aree ex-abusive, con le rispettive percentuali rispetto al totale della popolazione residente nel Comune di Roma.

Si tratta anche in questo caso – come per l’estensione delle aree interessate dal fenomeno – di quantità veramente molto rilevanti e preoccupanti.

Tab. 2: Popolazione residente in “aree di origine abusiva” (2001)

<i>Tipologia “Aree di origine abusiva” – Tessuti urbani</i>	<i>Area (km²)</i>	<i>Abitanti (ab)</i>	<i>Densità (ab/Km²)</i>	<i>% abitanti residenti in “aree di origine abusiva” rispetto al totale abitanti intero comune di Roma</i>
Zone F1	32,74	642.325	19.616	25%
Zone O	36,34	247.895	6.821	10%
Toponimi	12,04	55.975	4.648	2%
Totale “Aree di origine abusiva”	81.13	946.195	11.663	41%

L’esperienza dei Consorzi di Autorecupero

I Consorzi di Autorecupero costituiscono la modalità innovativa introdotta a Roma per gestire i processi di riqualificazione urbana nelle periferie abusive (o, meglio, ex-abusive). In parte questo tipo di esperienza è abbastanza nota, almeno a grandi linee, ma è il caso di approfondirne alcuni caratteri per valutarne tutte le implicazioni, da quelle urbanistiche in senso stretto a quelle politiche e sociali⁴.

I Consorzi di Autorecupero sono stati avviati concretamente durante l’amministrazione Rutelli e ben prima dell’approvazione del nuovo piano regolatore del 2008. I Consorzi di Autorecupero rispondono ad un doppio obiettivo. In primo luogo, hanno lo scopo di gestire concretamente e in autonomia gli interventi di riqualificazione nelle aree ex-abusive, alleggerendo l’amministrazione capitolina dell’onere della gestione di una molteplicità di microprocessi e microinterventi ampiamente diffusi sul territorio. Si tratta di una sorta di “amministrazione delegata” o decentrata, che dichiara l’incapacità di gestire processi così diffusi sul territorio ma che forse cerca di praticare vie alternative intelligenti. Sicuramente si tratta di una via interessante che esprime anche l’evoluzione, in questa fase storica e politica, dei caratteri

⁴ Sulla questione si tornerà, data la sua centralità, anche negli articoli successivi che permetteranno di entrare ancor più in profondità nelle situazioni specifiche e nelle valutazioni che permettono.

dell'amministrazione che – impossibilitata a seguire ancora la logica del governo totalizzante e del controllo (cui rinuncia non per convinzione politica, ma per impossibilità pratica, almeno in Italia) – persegue non soltanto la logica della *governance* ma anche quella dell'arretramento, dell'abbandono sia del terreno politico che di quello – molto diverso, quasi opposto – operativo, per mantenere soltanto quello gestionale (e nei limiti comunque della sua capacità di azione reale). Un arretramento non indifferente, e per questo ricco di ambiguità e rischi, che rimanda molto più alla sfera della pura e semplice "governamentalità", spesso priva di una linea politica e culturale chiara.

In secondo luogo, l'amministrazione ha rivestito la strada intrapresa dei Consorzi di un carattere "partecipativo". Nelle intenzioni dichiarate, il coinvolgimento dei cittadini attraverso i Consorzi rappresentava l'introduzione di una modalità "partecipativa" della città, addirittura una delle più impegnative e profonde, proprio perché ai cittadini consorziati è affidata la complessiva gestione di intere parti della città. Se le intenzioni dichiarate appaiono abbastanza "sincere", l'attuazione concreta di tali processi ne ha mostrato molte ombre. D'altronde l'utilizzazione dello strumento "consorzio" per mediare l'interazione, uno strumento che si avvicina molto di più alla logica "condominiale" e "contrattualistica", getta già da subito qualche luce su quale interpretazione ne possa essere derivata della "sfera pubblica" e delle forme partecipative.

In realtà, l'idea che ha portato poi alla costituzione dei Consorzi era già maturata durante l'esperienza delle giunte di centro-sinistra, ed in particolare durante la sindacatura di Petroselli. Petroselli, infatti, che – venendo dalla realtà territoriale romana – conosceva bene le modalità con cui si sviluppavano i processi concreti sul territorio, aveva riconosciuto l'impossibilità di gestire la riqualificazione delle periferie con un'azione tutta guidata e gestita dall'alto, direttamente dal Comune, e aveva colto la necessità di coinvolgere i diversi soggetti in campo: le imprese di costruzione, i proprietari degli immobili e costruttori abusivi, i proprietari (altrettanto abusivi nei comportamenti) dei terreni e financo i sindacati. Su questa linea cercò di realizzare un accordo per far sì che l'emersione di questo processo, oltre a legalizzarlo e a riportarlo – per quanto possibile – nella buona gestione della città, fosse anche un motore di sviluppo economico ben ordinato. La fine prematura dell'esperienza di Petroselli interruppe questo percorso, ma le sue coordinate di riferimento sono state riprese durante l'amministrazione Rutelli e successivamente in quella di Veltroni con una certa intelligenza da parte dei quadri tecnici dell'amministrazione e con l'aggiunta di un'interpretazione "partecipativa" del processo che si andava sviluppando con la costituzione dei Consorzi.

I Consorzi sono costituiti nel momento in cui vi aderisce almeno il 75 % dei proprietari delle aree e degli immobili che sono compresi nell'area perimetrata. Essi sono nati in primo luogo nelle zone O per gestire gli interventi e la realizzazione delle opere previste dai piani di recupero. Essi erano quindi essenzialmente soggetti attuatori. Nei soli primi anni di attività (al 2004; e quindi essenzialmente nelle zone O), a titolo esemplificativo, i Consorzi già lavoravano (tra lavori completati, in corso o in fase di progettazione) su 170 km di fognature sull'installazione di 5.000 lampioni per 160 km di strade interessate.

Tale efficienza era (ed è) legata non solo alla snellezza dell'operazione (il Comune non doveva più seguire la miriade di operazioni che interessano il territorio, ma ha una funzione solo di verifica e coordinamento mentre tutte le operazioni sono gestite localmente e direttamente dai soggetti interessati), ma anche al fatto che i soggetti interessati riuniti nei Consorzi avevano (e hanno) tutto l'interesse a realizzare il prima possibile le opere e gli interventi, cercando di superare rapidamente tutti i passaggi e tutte le procedure (senza lasciarsi irretire dalla burocrazia).

Tale è stato il buon esito dell'esperienza che il Comune ha ritenuto utile, nei "toponimi", estendere l'attività dei Consorzi anche alla pianificazione, ovvero alla realizzazione dei piani di recupero. E' questo un passaggio estremamente rilevante perché, mentre nell'esperienza delle zone O si trattava di essere attuatori di decisioni già prese, nel caso dei "toponimi" si tratta di elaborare proposte, piani e progetti, e di prendere decisioni, operazione ben più complessa e che investe una sfera pubblica (e di interesse generale) ben più complicata. Non si tratta ovviamente di decisioni che riguardano l'assetto o il disegno complessivo della città; spesso si tratta di realizzare infrastrutture e servizi e spesso gli spazi di manovra sono estremamente

limitati. Inoltre la verifica e la decisione finale è comunque pertinente all'amministrazione⁵. Però si tratta comunque di decisioni importanti rispetto all'assetto di quei territori e soprattutto ha costituito uno spazio di autonomia decisionale e di autogestione locale che non esisteva in passato e che ha dei riflessi estremamente importanti (a cominciare dal senso di identità di quei territori e dai rapporti politici), come vedremo successivamente.

L'estensione alla funzione di pianificazione delle attività dei Consorzi era dettata anche dal tentativo di superare i limiti dell'esperienza del recupero delle zone O. L'elaborazione dei piani di recupero per quelle aree aveva rappresentato un processo troppo lungo e farraginoso (e peraltro non totalmente compiuto) e alla fine troppo oneroso per l'amministrazione comunale (per la numerosità e l'estensione delle aree, per la molteplicità dei problemi affrontati, ecc.), sebbene permettesse di mantenere un controllo più diretto sulla qualità delle proposte e sul carattere delle decisioni. Il coinvolgimento di professionisti esterni aveva costituito un tentativo di rendere più praticabile tutto il processo, ma alla fine aveva anche complicato il percorso. L'idea, nell'esperienza dei "toponimi", di demandare invece ai Consorzi la definizione dei piani di recupero voleva essere il tentativo di accelerare il percorso (oltre a renderlo più condiviso), pur mantenendo la verifica finale da parte dell'amministrazione. In realtà il processo è risultato egualmente molto oneroso, sia per le difficoltà interne ai Consorzi e relative alla loro capacità di gestione del processo, sia per una serie di complicazioni amministrative, ecc., tant'è che a tutt'oggi nessun piano di recupero dei "toponimi" è stato definitivamente approvato (e sono passati quasi una decina d'anni).

Il funzionamento dei Consorzi e le ambiguità del loro ruolo politico e gestionale

Il meccanismo di funzionamento di un Consorzio di Autorecupero è relativamente semplice e consiste sostanzialmente nel fatto che i proprietari degli immobili, invece che dare al Comune i contributi dovuti, li raccolgono in un fondo comune e li gestiscono in autonomia, per realizzare appunto le opere dovute, ovvero le cosiddette "opere a scomputo" (ovvero le "opere a scomputo" degli oneri dovuti all'amministrazione; a partire dagli oneri di urbanizzazione). Questi fondi convergono in un conto bancario che è comunque controllato dal Comune. Per poter utilizzare i fondi è necessaria comunque l'autorizzazione dell'amministrazione, autorizzazione che viene concessa all'atto dell'approvazione dei progetti da realizzare. Sono quindi i Consorzi che sviluppano i progetti delle opere, affidano gli incarichi professionali, organizzano le gare di appalto, ecc. Essi svolgono quindi un'attività non irrilevante, che ha un peso particolarmente significativo a livello locale (concentrando una numerosa serie di attività e di interventi che costituiscono peraltro l'insieme delle funzioni vitali di servizio per un quartiere: l'acqua, la depurazione, l'illuminazione elettrica, le strade e i marciapiedi, le pratiche amministrative, ecc.) e che richiede spesso specifiche competenze e professionalità, determinando un certo ruolo di responsabilità in chi li gestisce. La struttura organizzativa del Consorzio (che è costituito con atto notarile) è relativamente semplice; essendo costituita da un presidente e da un consiglio direttivo eletti dall'assemblea dei consorziati.

Le figure di presidenti sono molto diverse tra loro. In forza del fatto che ogni consorzio si radica in un territorio e in un complesso insediativo (che è difficile chiamare "quartiere", termine che peraltro gli stessi consorziati non usano) che ha una sua lunga storia e spesso è l'esito di un'epopea condotta in forma collaborativa dai suoi abitanti e dai relativi nuclei familiari. Una figura di presidente abbastanza diffusa è quella della persona di riferimento che ha avuto un ruolo rilevante in questa epopea, che teneva i legami (e coordinava le forme di collaborazione) tra i diversi capi-famiglia, che si faceva carico dell'organizzazione e del coordinamento, ecc.. Si tratta di un ruolo e di un'autorità "riconosciuta" e, se vogliamo, conquistata sul campo. Spesso si tratta di persone che si impegnano in una continua riqualificazione del proprio complesso insediativo, portando avanti azioni di interesse comune anche di propria iniziativa e in autonomia. Una variante di questa figura è quella in cui persone di questo tipo hanno avuto anche un ruolo di gestione dei rapporti con i partiti e con altri soggetti, soprattutto nella fase intensa delle lotte per la casa (spesso connesse alle lotte per il lavoro). In questo caso, il partito (l'ex PCI) era in grado di organizzare grandi

⁵ E' molto interessante anche il lavoro che l'amministrazione sta facendo all'interno di queste aree per ottenere la cessione di aree, e la possibile successiva realizzazione di edilizia residenziale sociale.

mobilitazioni e costituiva il tramite per connettere le lotte per la casa con le battaglie nelle fabbriche e per il lavoro. D'altronde le due questioni erano strettamente connesse. Questo tipo di presidenti hanno ovviamente una più significativa capacità politica e di argomentazione.

Complessivamente queste figure hanno un carattere carismatico e raccolgono una fiducia profonda.

Più recentemente e spesso in forma sconnessa dal percorso storico che ha portato alla formazione delle borgate abusive, i presidenti possono essere piuttosto professionisti, che tendono ad assumere un ruolo gestionale in una forma più efficientista, avvicinandosi alla figura dell'amministratore di condominio, ma con una funzione estesa ad un intero territorio insediato. Spesso si tratta di giovani professionisti, o di persone che ostentano competenze, espressione di una classe – piccolo-medio borghese – che ben rappresenta i nuovi abitanti di queste aree ex-abusive, sia come evoluzione dei precedenti, sia come arrivi più recenti, sia perché subentrati (anche in forza dei primi acquisti, ecc.).

La colorazione politica è varia, ma se prevale (soprattutto nei leader più "storici") quella di sinistra, non manca quella di destra (anche se orientata verso la "destra sociale"), che trova facili radici in un sentimento rivendicativo, ma soprattutto in una logica quasi "leghista" di difesa del proprio territorio (e che può dare origine anche a sentimenti "razzisti"), su cui torneremo più avanti.

Il punto essenziale è che si tratta in ogni caso di leader che hanno un ruolo di riferimento particolarmente rilevante a livello locale, interlocutori dell'amministrazione per tutti i consorziati, gestori di una quantità di questioni ordinarie che ne fanno il centro di una rete di relazioni e di contatti quotidiani. Non per niente si tratta anche di un ruolo particolarmente oneroso. Se il Consorzio e il suo presidente non gestiscono tantissimi soldi (anche se si tratta comunque di cifre importanti), essi hanno però un ruolo di centralità e di riferimento politico-decisionale, nonché identitario. E, di conseguenza, sono anche contesti di gestione di un potere a livello minimo-basale; oltre che soggetti assolutamente centrali per qualsiasi processo decisionale che interessi quei territori.

Non raramente quindi il ruolo di presidente può diventare il trampolino di lancio per personaggi cui interessa la carriera politica. Il consorzio d'altronde rappresenta un bacino elettorale di partenza abbastanza sicuro, cui si deve aggiungere la rete di relazioni che spesso si sviluppa per lo svolgimento delle proprie attività "istituzionali". In genere, il livello cui si aspira e cui si arriva è quello del consigliere municipale, ma non manca chi è interessato al livello comunale.

Viceversa, i Consorzi possono costituire un bacino elettorale non indifferente, sia per la numerosità sul territorio dei suoi aderenti sia per la capillarità con cui possono essere raggiunti i singoli elettori.

D'altronde, nelle zone O e nei toponimi sono residenti (dati 2001) circa 300.000 persone, circa il 12% della popolazione. Chiaramente non si tratta di una forza elettorale omogenea e che si muove unitariamente, ma indubbiamente costituisce un gruppo di interesse e di pressione estremamente forte, che può pesare sul governo della città. Non a caso, in una intervista televisiva⁶, un presidente di Consorzio afferma che il sindaco di Roma non può vincere le elezioni senza il consenso dei consorzi. Si tratta di un'affermazione estremamente rilevante, pericolosa. D'altronde è un fatto che nelle elezioni del 2008 la maggior parte dei consorzi si sia schierata con Alemanno (poi eletto) per le grandi aspettative che questi aveva creato rispetto all'approvazione dei piani di recupero e all'accoglimento delle richieste dei consorzi, mentre nelle elezioni del 2013 (vinte da Marino) i consorzi avevano espresso delusione rispetto alle promesse non mantenute da Alemanno.

Il quadro ricostruito restituisce una realtà piuttosto complessa e articolata dei Consorzi, per alcuni versi più problematica e ambigua di quella che usualmente viene fornita.

Un livello ancor più problematico e ambiguo (questo sì veramente problematico ed ambiguo) è costituito poi da quello intermedio tra Consorzi di Autorecupero e Comune. La complessità delle attività e delle funzioni svolte dai Consorzi (a fronte del fatto che, in genere, chi li compone e li dirige sono persone "ordinarie", senza specifiche competenze), la necessità di supporto tecnico e logistico, la complicazione delle procedure amministrative, ecc., hanno indotto infatti la costituzione o la nascita *ex novo* di soggetti intermedi che dovrebbero avere un ruolo essenzialmente solo funzionale, di servizio, in particolare in

⁶ Nel servizio della trasmissione *Report* del 29.4.2012 dal titolo *I Consorziati* (a cura di Claudia Di Pasquale).

termini di supporto logistico, di gestione di pratiche amministrative, di consulenza tecnica, di supporto organizzativo nella realizzazione dei bandi e delle opere, ecc.. In alcuni casi si tratta di organizzazioni storiche della periferia romana e delle sue battaglie, come l'Unione Borgate. In altri casi si tratta di società che hanno colto la possibilità di costruirsi un proprio spazio di attività all'interno di questo processo, come nel caso del Consorzio Periferie Romane. I Consorzi di Autorecupero vi aderiscono attraverso specifici atti contrattuali e notarili. Si tratta di soggetti che hanno visto crescere il proprio ruolo da una funzione di servizio ad una funzione di intermediazione tra i consorzi ed il Comune, che non ha il carattere di vera e propria rappresentanza (ruolo che peraltro non gli è stato delegato e non è riconoscibile in un processo che avesse una qualche valenza "democratica") e che diventa "politico" nella misura in cui interpretiamo brutalmente la politica in termini di gestione del potere all'interno di una contrattazione. Un ruolo quindi acquisito, conquistato e difficilmente collocabile in un quadro di relazioni politico-istituzionali equilibrate; e che rappresenta anche in questo un livello di micro-potere delocalizzato (e, per alcuni versi, neanche tanto "micro").

Ed un ruolo che ha anche le sue valenze e convenienze economiche. I servizi forniti da queste realtà, infatti, come il Consorzio Periferie Romane, non sono gratuiti; i Consorzi di Autorecupero versano un contributo per poterne usufruirne pari al 2% delle opere realizzate⁷. Si tratta di una percentuale apparentemente irrilevante, ma che se si rapporta alle cifre impegnate da ogni Consorzio (che possono essere dell'ordine delle centinaia di migliaia di euro, se non di milioni), e si moltiplica per il numero dei consorzi aderenti (numerose decine), raggiunge cifre veramente molto consistenti; un giro di affari di centinaia di migliaia di euro, se non maggiore. Si tratta di un livello di economia avventizia (totalmente legale) che si stratifica su quello che l'abusivismo già rappresenta in termini di economia avventizia per la città e consumo di risorse "pubbliche". E ancora, si tratta di un livello di economia avventizia che si aggiunge, in una versione tutta "provinciale" e "italianissima", al processo globale di finanziarizzazione della città e della sua mercificazione (ovviamente speculativa).

Non a caso, i tentativi che alcuni consorzi o gruppi di consorzi stanno tentando recentemente di distaccarsi da questo tipo di organizzazioni sono fortemente – se non violentemente – osteggiati. Essi rappresentano una presa di coscienza dell'ulteriore vincolo di dipendenza e subalternità che si è andato creando per i consorzi, a fronte della loro crescente capacità di autonomia.

Luoghi della città auto-costruita e culture del "pubblico": ambienti e paesaggi urbani (le forme spaziali), logiche "privatistiche" e "proprietarie", i consorzi come "istituzioni intermedie"

Il carattere di "città auto-costruita" specifico di queste aree "di origine abusiva" ne condiziona e determina anche le forme spaziali, la percezione come "luoghi" e la modalità di viverli.

In primo luogo, il sistema della lottizzazione abusiva determinava l'individuazione, da parte del proprietario del terreno, esclusivamente di lotti residenziali da vendere (per la massimizzazione del profitto attraverso la rendita), salvo la definizione di alcune strade di accesso. D'altra parte, per i costruttori abusivi la prima e principale preoccupazione era la realizzazione delle proprie case di abitazione. Tutto il resto non era – almeno inizialmente – rilevante. La seconda preoccupazione è stata poi la realizzazione dei servizi a rete ed, in particolare, acqua, fogne ed elettricità (anche le strade appartengono ad una fase successiva). Questo ha determinato la costruzione di una città quasi totalmente priva di spazi pubblici (ed in particolare aree verdi, piazze, ma anche marciapiedi, ecc.) e di attrezzature e servizi (a cominciare dai servizi pubblici come le scuole, ma per arrivare anche alle attività commerciali e a tutte le altre attrezzature ordinarie della città); una città dal carattere prevalentemente "privatistico", priva di tutto quello che "fa città" (e che non riduce la città ad un semplice agglomerato di case). Ciò non toglie che non vi fosse un certo spirito "comunitario". La situazione di difficoltà originaria e la comune esigenza di base di risolvere il problema della casa, ha indotto uno spirito solidaristico, la collaborazione reciproca nella realizzazione delle case singole e dei servizi comuni (dai pozzi neri alle prime reti fognarie, dall'adduzione dell'acqua all'allaccio abusivo alla rete elettrica, ecc.). Da molti è registrato come un'epopea e comunque un periodo particolarmente vitale e solidaristico. Questo è valso soprattutto nelle fasi iniziali e nell'epoca dell'abusivismo "di necessità". Attualmente questo spirito si è molto perso; permane quasi esclusivamente nelle persone che sono arrivate

⁷ Il servizio già citato della trasmissione *Report* è stato interamente dedicato a questo aspetto.

in queste aree originariamente e che hanno collaborato concretamente. I nuovi abitanti, o i figli dei proprietari originari non hanno lo stesso spirito, né l'affezione ai luoghi (e, in molti casi, tendono anche – possibilmente – a non rimanere); così è anche per i più giovani. Ma vale anche per lo spirito che anima i consorzi. In alcuni riflette quello spirito originario, soprattutto se il presidente e i principali consiglieri ne hanno mantenuto il carattere; in molti altri, si è trasformato in uno spirito di buon vicinato, se non di semplice collaborazione utilitaristica, fino ad evolvere in un atteggiamento e in una relazione di tipo “condominiale”.

L'ambiente e il paesaggio urbano che si determina in questi contesti è così caratterizzato dalla prevalenza della successione ripetitiva delle case private: in alcuni casi a perdita d'occhio – come nel caso di Borghesiana – in altri in forma dispersa e frammentaria e/o immersa nel verde e nella campagna – come nel caso di Cerquette Grandi – ; in alcuni casi con densità significative e un buon numero di piani (fino a quattro, se non di più) – come nel caso di Borgata Fidene – , in altri a minore densità e una maggiore frequenza di villette – come nel caso di Stagni e di Saline di Ostia – . La variazione delle densità è legata anche alla dimensione dei lotti con cui è avvenuta la frammentazione abusiva delle proprietà (a Roma variabile tra gli 800 e i 2000 mq). Il numero dei piani è legato spesso all'intenzione dei proprietari di realizzare l'abitazione non solo per sé ma anche per i figli. Il numero dei piani può quindi essere legato al numero dei figli (e poteva essere progressivo nel tempo; mantenendo la casa in una condizione di “non finito”; di evoluzione continua a seconda delle necessità), ma in realtà i figli tendono ora a non voler rimanere (tanto meno in casa con i propri genitori) e nel momento in cui riescono a realizzare una propria autonomia tendono ad allontanarsi (spesso anche con un obiettivo di miglioramento nella scala sociale). Si tenga conto anche che l'idea stessa di famiglia come nucleo allargato, che poteva essere prevalente qualche decennio fa, è ora decisamente in fase di sgretolamento, e dove è mantenuta lo è prevalentemente per motivi di necessità. In alcuni casi gli ulteriori piani sono stati realizzati invece con un obiettivo di valorizzazione economica, ovvero per destinarli all'affitto – come nel caso di Castel Giubileo / Grottarossa lato Flaminia – . In altri casi, vengono convertiti al mercato dell'affitto gli appartamenti destinati ai figli ma non utilizzati. Spesso i destinatari di questi affitti (che possono collocarsi su un mercato informale o nero) sono gli immigrati, soprattutto se svolgono anche attività all'interno dello stesso contesto urbano (ad esempio, badanti presso le famiglie proprietarie dell'immobile e che nel frattempo sono diventati anziani, e i cui figli sono andati a vivere altrove). Molte delle case hanno un giardino abbastanza grande e persino piscine; così come tradizionalmente alcuni orti. Questi sono i resti di quella parte rurale che era costitutiva della casa abusiva soprattutto nelle fasi originarie, nel passato. Si trattava di retaggi della cultura contadina di origine o di spazi di attività (anche integrative) nel momento in cui si procede al pensionamento. Attualmente questa dimensione si va perdendo e rimane soprattutto nelle persone anziane, mentre si sta sviluppando una prevalente cultura urbana e quegli spazi verdi e/o aperti disponibili si stanno convertendo soprattutto in giardini e spazi gioco per i bambini; segno evidente di una trasformazione sociale e culturale degli abitanti.

In linea con questa trasformazione e a ulteriore conferma della dimensione “privatistica” e “introvertita” che sta progressivamente prevalendo in queste aree, le case riassumono in sé il microcosmo delle complessive necessità che un abitante chiede alla città e che non ritrova nel proprio contesto urbano (perché di “quartiere” non si può parlare)⁸, così privo della sua parte “pubblica”.

Questo è ancor più vero per l'abusivismo di più recente generazione che, come si è detto, più che un “abusivismo di necessità” è un “abusivismo di convenienza”, se non “speculativo”; ovvero è la modalità con cui un ceto piccolo borghese realizza la casa singola in proprietà (un po' la “casa dei propri sogni”, la finalizzazione di una “vita faticosa e di risparmi”), che cerca di realizzare modelli sociali benestanti e di ceti più abbienti. Paradossalmente, in alcuni casi, queste aree (soprattutto quelle più recenti o esito di più recenti evoluzioni) assomigliano più ai recenti complessi residenziali privati (che hanno dato origine al fenomeno delle *gated communities*) che non ai quartieri popolari e alle borgate romane: una città “privatistica” (se non “privatizzata”) priva di una dimensione “pubblica” (o dove questa è molto carente).

⁸ Ritornano ampiamente sul tema della casa i successivi contributi di Antonella Perin e Alessandro Lanzetta.

Tale logica “privatistica” e “proprietaria” è propria anche dell’atteggiamento di alcuni (molti) consorzi e si riflette in una certa loro “territorialità” (cfr. Il contributo di Antonella Perin), ovvero nella loro tendenza a riconoscere il contesto insediato come “proprio”, come territorio di appartenenza ma anche come territorio proprio (direttamente) “controllato”; il territorio su cui il consorzio svolge la sua giurisdizione, spesso in sostituzione dell’amministrazione pubblica. Il processo di coinvolgimento dei consorzi nella gestione della riqualificazione urbana ha determinato questo effetto imprevisto, ovvero la costituzione di una sorta di “istituzione intermedia”, che sostituisce il Comune sul proprio territorio di competenza. E’ un fenomeno da considerare in maniera preoccupante.

Allo stesso modo la “giurisdizione” di un consorzio disegna confini invisibili e instaura una separazione tra i diversi territori, rafforzando un processo di identificazione territoriale di tipo localistico che spesso può arrivare a determinare una difficoltà di dialogo e anche semplice relazione tra consorzi confinanti, tra abitanti di territori contermini.

Questo atteggiamento si riflette ad un livello più ampio, in rapporto alla città pubblica nella sua totalità. Il consorzio appare totalmente indifferente al problema complessivo di costruzione della città, ai costi che la città tutta deve sopportare per riqualificare quei territori nati spontaneamente (portare i servizi, le reti, l’acqua, l’elettricità, la depurazione, le infrastrutture stradali, il trasporto pubblico; affrontare il consumo di suolo, la riduzione degli spazi liberi, anche in considerazione della bassa densità insediativa, ecc.), preoccupandosi piuttosto di quanto avviene al suo interno, spesso con un atteggiamento recriminatorio rispetto alle inefficienze dell’amministrazione pubblica.

In questo contesto, come si è detto, scompare la componente “pubblica” della città nei suoi diversi elementi, a cominciare dalle aree verdi, dagli spazi pubblici ma anche dalle vie commerciali, che spesso, nella città stratificata, sono i principali – o comunque i primi – luoghi di incontro e di socializzazione. Nei “toponimi” questi mancano totalmente. Ciò non significa automaticamente che mancano le forme di socializzazione. Le forme di socializzazione, che pure ci sono soprattutto negli abitanti che hanno vissuto lo spirito solidaristico delle fasi iniziali di costruzione delle “aree di origine abusiva”, vengono vissute e praticate soprattutto negli spazi privati. Alcune case, soprattutto quelle dei presidenti più “riconosciuti”, costituiscono infatti, spesso, il principale luogo di incontro tra gli abitanti o almeno di alcuni loro gruppi. Il problema però diventa rilevante per le fasce di età più piccola, i bambini e i ragazzi, che invece non trovano e non praticano questi spazi; e raramente si incontrano a giocare per strada, eventualmente con loro vicini e amici. Il “microcosmo” della casa risponde a tutte le esigenze, anche di questo tipo. Unica, limitatissima eccezione sono i piccoli (e pochi) bar che sono nati all’interno di queste aree che svolgono il ruolo di luogo di incontro, ma in forma del tutto occasionale e non come luogo ordinario e altamente frequentato (dove quindi “puoi trovare sempre qualcuno”).

Piuttosto diversa è la situazione nelle “aree di origine abusiva” di più antica origine e che sono andate consolidandosi nel tempo, diventando in molti casi parti integranti della città consolidate. Questo è maggiormente vero per le ex aree F1 (così come definite nel PRG del 1962-65), che sono anche quelle più prossime alla città storica e consolidata; mentre le ex zone O sono in uno stadio evolutivo intermedio. In particolare, per quest’ultime, gli interventi previsti dai piani di recupero sono stati spesso realizzati ai margini del nucleo abitato (che spesso rimane isolato nella campagna) per mancanza di disponibilità di spazi, generando delle isole di luoghi e spazi pubblici (la chiesa, il campo sportivo, ecc.) spesso un po’ estraniati e marginalizzati rispetto alla vita del complesso insediativo (è il caso di Castelverde o Castel dell’Osa). D’altronde sono le uniche opportunità esistenti.

Migliore è la situazione nelle ex zone F1, ormai città consolidate e luogo di intensa vita quotidiana, spesso ben dotate di servizi (a cominciare dalle scuole). In molte di queste permane una condizione di vita che ricalca uno spirito solidaristico e comunitario, ricreando condizioni tipiche di una sorta di “villaggio nella città”, di un grande “paese”. E’ la situazione, ad esempio, di Grottarossa (lato Cassia) dove sono molto vive le forme solidaristiche, che passino attraverso il comitato di quartiere o la locale sezione del PD (che ha ereditato l’esperienza della sezione del PCI) o la vita del parco conquistato e realizzato grazie alla mobilitazione degli abitanti o ancora la vita della locale parrocchia (Cellamare, 2013). Altrove, ad esempio a Castel Giubileo/Saxa Rubra (lato Flaminia), questo spirito è legato anche al fatto che l’insediamento è nato

e cresciuto in forma unitaria, grazie ad una provenienza omogenea dei nuovi abitanti di allora (l'Abruzzo, e soprattutto l'area di Lanciano) ed il loro stretto legame con i limitrofi luoghi di produzione (le fornaci, tra le prime di Roma, ora praticamente sepolte sotto il centro RAI di Saxa Rubra; Cellamare, 2009).

Ma l'origine abusiva ha lasciato tracce profonde anche nell'organizzazione spaziale e funzionale, e non solo nella vita sociale; tracce profonde che comportano effetti negativi di lunghissima durata, se non "indelebili": la mancanza di parcheggi, la mancanza di spazi pubblici e luoghi di incontro, la limitatezza e la marginalità delle aree verdi, vie strette dove spesso non è possibile il doppio senso di marcia, la difficoltà a collocare attività commerciali, la prevalenza della casa privata (in proprietà), ecc.. E' una città "mancante", una città "monca", per alcuni versi una "sub-città", che ha segnato in maniera indelebile (date anche le sue dimensioni che abbiamo visto precedentemente) l'evoluzione della città di Roma, che l'ha marcata (un "marchio di origine") di un'arretratezza profonda, strutturale, pressoché irrecuperabile. E' la condizione di vita di gran parte degli abitanti di Roma. E' l'idea di città che molti abitanti di Roma sono abituati a vivere. Ed è anche la forma emergente di città che proviene dai piani di recupero dei "toponimi" che sono in fase di elaborazione. La mancanza di spazi all'interno del nucleo abitato e lottizzato obbliga a collocare ai suoi margini gli spazi pubblici, le attrezzature e i servizi, destinandoli a una marginalità nella vita di quello che non si potrà chiamare un "quartiere". Il fatto che i proprietari devono cedere al pubblico parte della propria proprietà ricade soprattutto su chi non ha ancora costruito e (oltre a determinare frizioni e conflitti interni ai consorzi) si riduce ad una molteplicità di tanti piccoli pezzettini di terra, una frammentazione che non permette né di allargare le strade, né di creare parcheggi, creando uno spazio che – oltre a non risolvere i problemi urbani – risulta totalmente senza qualità e senza senso.

Consorzi di autorecupero e nuove forme di governo della città

Rispetto all'obiettivo di rendere questi processi partecipativi, sicuramente si è ottenuto un ampio coinvolgimento degli abitanti nella gestione dei loro contesti di vita, ma qualche dubbio emerge rispetto al carattere e alla qualità della partecipazione.

Le assemblee e gli incontri pubblici hanno molto più il carattere delle assemblee condominiali che non di un'assemblea "deliberativa", ovvero che ragiona, discute e decide sulle questioni, costruendo una visione politica dei problemi e delle loro possibili soluzioni, all'interno di una qualche idea di città (eventualmente anch'essa oggetto di un processo costruttivo e/o deliberativo, implicito o esplicito che sia).

D'altronde, come si è detto, prevale una "cultura del pubblico" di tipo "privatistico" e "proprietario"; per cui spesso i processi faticano a superare la logica della mediazione degli interessi e ad interrogarsi su prospettive di più ampio respiro, con l'obiettivo della riqualificazione dei propri territori. Ancor più problematico raggiungere una prospettiva che sia in grado di prendere in considerazione gli interessi più ampi dell'intera città.

In questo senso, più che di parlare di "partecipazione" si dovrebbe parlare di "amministrazione condivisa". E indubbiamente ci troviamo di fronte a qualcosa che potrebbe essere definita "urbanistica condominiale". Alcuni, anche tra le forze di sinistra, considerano il passaggio all' "urbanistica condominiale" come un passaggio fondamentale, come espressione di un'esperienza positiva da esportare in altri contesti urbani e come forma di governo da considerare in maniera più estensiva. Si tratta di una posizione estremamente pericolosa, dove svanisce qualsiasi tentativo di ricostruire la dimensione dell'interesse pubblico al di là della somma degli interessi privati o di una loro mediazione, dove la politica si riduce ad intermediazione di interessi al di fuori di qualsiasi cornice di riferimento in termini di accettabilità, di giustizia sociale, di buona organizzazione della città, di sostenibilità, di qualificazione dello spazio e del rapporto con la città, ecc. Alcuni pensano che questo tipo di autorganizzazione sia una soluzione ai problemi del governo della città e del territorio. Se è vero, da un lato, che potrebbe rappresentare una buona modalità di partecipazione degli abitanti nella gestione della "cosa pubblica", una apertura all'autodeterminazione e alla democratizzazione dei processi decisionali, dall'altro questo atteggiamento nasce spesso da una incapacità dell'amministrazione pubblica di gestire i problemi. Per molti versi rappresenta una forma di sussidiarietà rispetto alle carenze del soggetto pubblico e una forma di arretramento del *welfare state*. I problemi nascono in connessione alle diverse culture e politiche emergenti, alle diverse interpretazioni che danno del "pubblico" i contesti autogestiti. Se fossimo in una condizione di totale autorganizzazione, fronteggiando dal basso i problemi nella loro radicalità, i soggetti coinvolti sarebbero più fortemente responsabilizzati,

spinti ad uno spirito collaborativo, in grado di valutare i pro e i contro delle scelte ed orientati a considerare l'interesse collettivo utile anche per il singolo, come è nell'approccio anarchico. Nelle situazioni in cui prevale una società e una cultura neoliberiste, e le esigenze di base sono state soddisfatte, gli "urbanesimi" dei contesti autorganizzati tendono spesso, invece, ad orientarsi verso una logica "proprietaria" e "privatistica", con difesa dell'interesse privato rispetto a quello pubblico (si tratta spesso di contesti urbani dove lo spazio pubblico è meno curato di quello privato) e con obiettivi di autopromozione nella scala sociale.

Alla fine si tratta di esperienze molto più vicine alle forme di autogestione tipiche dell'attuale evoluzione delle forme di governo nei Paesi anglosassoni, in una logica neoliberista (Brunetta, Moroni, 2008), in una loro declinazione all'intersezione tra neoliberalismo, arretramento del *welfare state*, autorganizzazione e coinvolgimento degli abitanti.

Si noti che, all'interno di ex-zone F, ex-zone O e toponimi, sono nati anche numerosi comitati, del tutto simili ai Comitati di Quartiere o ai Comitati di Borgate, che caratterizzano l'intera realtà romana, a partire da quella delle periferie. E' interessante soffermarsi sul rapporto tra Consorzi e Comitati. In molti casi i comitati locali hanno dato vita ai Consorzi, ne sono stati i nuclei propulsori e di aggregazione (ad esempio a Cerquette Grandi). In alcuni casi, soprattutto nelle aree dei toponimi, i comitati sono assenti, e tutta la vitalità e l'iniziativa sono sviluppate dai Consorzi (ad esempio, a Valle Borghesiana). In alcuni casi, hanno lo stesso ceppo di origine e sono formati praticamente dalle stesse persone, ma svolgono attività separate (ad esempio, a Saline di Ostia) e comunque convivono, anche sostenendosi reciprocamente. In altri casi, e questo è particolarmente interessante, svolgono vita separata, se non addirittura conflittuale. Si tratta di due realtà molto diverse tra loro. E' il caso, ad esempio, di Borgata Finocchio, dove è molto attivo il Comitato (ora Associazione Culturale) Casilina 18 (che si riferisce al fatto che opera all'altezza del km 18 della Casilina). Paradossalmente, la maggior vitalità è proprio nei comitati, capaci di proposte complesse, generalmente con una visione (politica) più ampia e motivata. Sono questi comitati che hanno maggiormente a cuore la riqualificazione dei propri territori, con una prospettiva di vivibilità e di qualità complessive, con un'esigenza di attrezzature e di spazi pubblici. A Borgata Finocchio si deve proprio al Comitato Casilino 18 l'iniziativa che ha portato al recupero e alla riqualificazione di un'area confiscata alla mafia e la realizzazione del parco della Collina della Pace (così come altre iniziative, come la costituzione dell'ufficio postale). Ancora oggi il Comitato è impegnato nei progetti intorno alla Collina della Pace, con la prospettiva di recuperare e riutilizzare i casali esistenti, per realizzare una biblioteca e un centro culturale, soprattutto per i giovani.

In una prospettiva di ripensare politiche e processi di riqualificazione delle aree ex-abusive, sembra che un passaggio fondamentale sia un recupero di centralità, di azione politica da parte dell'amministrazione pubblica, che sia in grado di far sentire la propria presenza sui territori e di ri-orientare le azioni di riqualificazione. Attraverso quindi una reale e più incisiva azione di governo. Il secondo punto, è coinvolgere e responsabilizzare maggiormente i soggetti locali, ed in particolare i Consorzi (ma non solo come abbiamo visto), nella creazione della "città pubblica". Infine, è chiaro che il problema dell'abusivismo si risolve soltanto all'interno di una più ampia politica sulla casa e sullo sviluppo insediativo a Roma. Ed è questo il nodo centrale da cui partire, che sia in grado anche di rompere il meccanismo dell'abusivismo come sistema socio-economico avventizio e di sub-cultura.

Riferimenti bibliografici

AA. VV. (1986), *Dieci anni di lotte dell'Unione Borgate. 1976-1985*, a cura di Unione Borgate Associazione Autocostruttori, Tipografia DACAR, Roma

AA. VV. (2010), *Periferie di mezzo. Condizione sociale, economica e territoriale nei quartieri ex abusivi di Roma*, a cura di AIC (Associazione Italiana Casa) e Unione Borgate, s.e., Roma

Barberi P. (2010), "La città informale", in Barberi P. (2010), *È successo qualcosa alla città*, Donzelli, Roma

Berdini P. (2008), *La città in vendita. Centri storici e mercato senza regole*, Donzelli editore, Roma

Berdini P. (2010), *Breve storia dell'abuso edilizio in Italia. Dal ventennio fascista al prossimo futuro*, Donzelli editore, Roma

Berlinguer G., Della Seta P. (1976²), *Borgate di Roma*, Editori Riuniti, Roma

- Bettiol C., Olivieri F. (2006), *La gestione dell'urbanistica partecipata. Il caso dei Toponimi di Roma*, Alinea Editrice, Firenze
- Brunetta G., Moroni S. (2008), *Libertà e istituzioni nella città volontaria*, Bruno Mondadori, Milano
- Cellamare C. (2009), "Saxa Rubra. Idee di città e modelli di abitare a confronto", in AA. VV., *lungoiltevere. Episodi di mutazione urbana*, Franco Angeli, Milano, 2009, pp. 107-149
- Cellamare C. (2010), "Politiche e processi dell'abitare nella città abusiva/informale romana", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, vol. 97-98, p. 145-167
- Cellamare C. (2013), "Abitare insieme un quartiere. Convivenza quotidiana e interdipendenze a Grottarossa (Roma)" in Lo Piccolo F. (a cura di, in corso di pubblicazione), *Nuovi abitanti e diritto alla città. Un viaggio in Italia*, Palermo.
- Cellamare C., Colozza D. (in corso di pubblicazione), "Abusivismo e consumo di suolo a Roma", in *il Progetto Sostenibile*, n. 33, Edicom Edizioni, Monfalcone (GO)
- Cellamare C., Perin A. (2010), "Consortiando os habitantes: as experiências das "zonas O" e dos "topónimos" em Roma", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, vol. 91, p. 237-254
- Clementi A., Perego F. (1983), *La metropoli "spontanea"*, Dedalo, Bari
- Coppola A. (2013), "Vetero-liberismo di borgata. Urbanistica e attivazione degli abitanti nella "città da ristrutturare". I casi delle borgate Morena e Centroni", in Centro per la Riforma dello Stato (2013), *Le Forme della periferia, Rapporto finale della ricerca "La periferia metropolitana come bene comune"*, Roma
- Davis M. (2006), *Planet of slums*, Verso (trad. It.: Davis M. (2006), *Il pianeta degli slums*, Feltrinelli, Milano)
- Della Seta P. e R. (1988), *I suoli di Roma*, Editori Riuniti, Roma
- Dierna S., Orlandi F. (2009), *Ecoefficienza per la "città diffusa". Linee-guida per il recupero energetico e ambientale degli insediamenti informali nella periferia romana*, Alinea, Firenze
- Duhau E., Giglia A. (2008), *Las reglas del demorde: habitar la metrópoli*, Siglo XXI Editores, México, D. F.
- Ferrarotti (1981), *Vite di periferia*, Mondadori, Milano
- Ferrarotti F. (1970), *Roma da capitale a periferia*, Laterza, Roma- Bari
- Ferrarotti F. (1974), *Vite di baraccati*, Liguori, Napoli
- Ferrarotti F., Maciotti M. I. (2009), *Periferie. Da problema a risorsa*, Sandro Teti Editore, Roma
- Foucault M. (2004), *Sécurité, Territoire, Population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Seuil/Gallimard, Paris (trad. It. : *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Feltrinelli, Milano, 2005)
- Ilardi M., Scandurra E. (a cura di, 2009), *Ricominciamo dalle periferie. Perché la sinistra ha perso Roma*, manifestolibri, Roma
- Insolera I. (1993), *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica 1870-1970*, Einaudi, Torino
- Lico C. (2009), *Anni di cemento*, Stampa Alternativa/Nuovi Equilibri, Viterbo
- Martinelli F. (1986), *Roma nuova. Borgate spontanee e insediamenti pubblici. Dalla marginalità alla domanda dei servizi*, Franco Angeli, Milano
- Rossi P. O. (2000), *Roma. Guida all'architettura moderna 1909-2000*, Laterza, Roma-Bari
- UN-Habitat (2010), *Informal Urban Development in Europe. Experiences from Albania and Greece*, Nairobi
- USPR – Ufficio Speciale del Piano Regolatore, Comune di Roma (1981), *Il recupero degli insediamenti abusivi*, a cura di Anna Maria Leone, USPR Documenti 1, Roma